



Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

*Tłumaczenie tej strony zostało wygenerowane za pomocą tłumaczenia maszynowego [Link].
Tłumaczenia maszynowe mogą zawierać błędy potencjalnie zmniejszające zrozumiałość i
dokładność; Rzecznik Praw Obywatelskich nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek
rozbieżności. Aby uzyskać najbardziej wiarygodne informacje i pewność prawną, należy
zapoznać się z następującymi informacjami wersja źródłowa na angielski, do której odnośnik
znajduje się powyżej. Więcej informacji można znaleźć w naszej [polityce językowej i
tłumaczeniowej](#) [Link].*

Decyzja w sprawie 1944/2019/DL dotyczącej przejrzystości stanowisk państw członkowskich na temat wniosku Komisji Europejskiej w sprawie rozporządzenia wykonawczego wykonującego dyrektywę dotyczącą ekoprojektu

Decyzja

**Sprawa 1944/2019/DL - Otwarta 25/10/2019 - Zalecenia w sprawie 27/07/2020 - Decyzja z
09/02/2021 - Instytucja, której sprawa dotyczy** Komisja Europejska (Stwierdzony przypadek
niewłaściwego administrowania) |

Skarżący złożył wniosek o publiczny dostęp do stanowisk państw członkowskich odnośnie rozporządzenia wykonawczego określającego wymogi dotyczące ekoprojektu dla wyświetlaczy elektronicznych. Komisja zidentyfikowała cztery nagrania audio, na których pracownicy służby cywilnej państw członkowskich debatują nad poprawkami do tego rozporządzenia, oraz związaną ze sprawą wiadomość e-mail, jako objęte zakresem wniosku. Komisja odmówiła dostępu do nich, twierdząc, że ich ujawnienie zakłóciłoby proces podejmowania decyzji i naruszałoby unijne prawa ochrony danych pracowników służby cywilnej.

Rzecznik uznała, że Komisja niesłusznie odmówiła publicznego dostępu do dokumentów. Ujawnienie raczej wzmocniłoby proces podejmowania decyzji, zwiększając jego legitymację w oczach obywateli, niż by go zakłóciło. Ponadto nie znajdują uzasadnienia argumenty Komisji sugerujące, iż dostęp publiczny spowodowałby naruszenie danych. W związku z tym Rzecznik zaleciła Komisji ujawnienie dokumentów.

Komisja odmówiła zastosowania się do zalecenia Rzecznik. Rzecznik ubolewa nad tym faktem, zwłaszcza biorąc pod uwagę to, jak ważna jest przejrzystość w umożliwianiu obywatelom pociągnięcie państw członkowskich do odpowiedzialności za stanowiska zajmowane wobec projektów przepisów UE.



Rzecznik potwierdza, że odmowa udzielenia przez Komisję dostępu do nagrań audio i wiadomości e-mail stanowi niewłaściwe administrowanie i tym samym zamyka sprawę.

Kontekst skargi

1. Skarga dotyczy odmowy udzielenia przez Komisję Europejską publicznego dostępu do nagrań audio, w której urzędnicy państw członkowskich debatują nad poprawkami do wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia w sprawie wymogów dotyczących ekoprojektu dla wyświetlaczy elektronicznych [1] oraz powiązanej wiadomości e-mail.

2. **Dyrektywa w sprawie** ekoprojektu [2] ustanawia na szczeblu UE spójne przepisy mające na celu poprawę efektywności środowiskowej produktów zużywających energię. Dyrektywa jest wdrażana w drodze rozporządzeń dotyczących poszczególnych produktów, które są przyjmowane przez Komisję [3] i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach UE. Rozporządzenia te są przyjmowane w ramach tzw. „procedury komitetowej” [4], w której komitet składający się z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich UE jest zobowiązany do przedłożenia Komisji formalnej opinii w sprawie proponowanych środków.

3. Skarżący, organizacja reprezentująca przedsiębiorstwa chemiczne, zwrócił się do Komisji w marcu 2019 r. o udzielenie publicznego dostępu do dokumentów związanych z procesem decyzyjnym prowadzącym do przyjęcia rozporządzenia Komisji ustanawiającego wymogi dotyczące ekoprojektu dla wyświetlaczy elektronicznych.

4. W kwietniu 2019 r. Komisja ujawniła niektóre dokumenty. Opublikowane dokumenty nie zawierały jednak informacji na temat tożsamości państw członkowskich, które zwróciły się o wprowadzenie zmian do wniosku Komisji w sprawie stosowania fluorowcowanych środków zmniejszających palność w produktach [5].

5. W maju 2019 r. skarżący zwrócił się do Komisji o dokonanie przeglądu swojej decyzji. W szczególności zapytała ona, czy Komisja dysponuje dokumentami umożliwiającymi identyfikację państw członkowskich, które zwróciły się o wprowadzenie zmian do wniosku Komisji w sprawie fluorowcowanych środków zmniejszających palność.

6. **Komisja** udzieliła odpowiedzi we wrześniu 2019 r. Zidentyfikowano w nim szereg nagrań audio z posiedzeń Komitetu ds. Ekoprojektu (w trakcie których państwa członkowskie omówiły wniosek Komisji) oraz jedną wiadomość e-mail [6]. Odmówił dostępu do nagrań i wiadomości e-mail ze względu na potrzebę ochrony prywatności i integralności osób wypowiadających się w nagraniach [7], a także potrzebę ochrony procesu decyzyjnego [8].

7. Niezadowolony z faktu, że Komisja odmówiła udostępnienia dokumentów zawierających stanowisko i tożsamość państw członkowskich, skarżący zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich w październiku 2019 r.



Zalecenie Rzecznika Praw Obywatelskich

Zalecenie

8. W zaleceniu [9] Rzecznik wskazała, że należy przyznać najszerszy publiczny dostęp do dokumentów będących w posiadaniu instytucji Unii, które dotyczą przyjmowania ustaw. [10] Uważała, że sporne nagrania audio i e-maile, sporządzone w ramach procedury komitetowej, należy uznać za „dokumenty ustawodawcze” na mocy prawa Unii dotyczącego publicznego dostępu do dokumentów. [11] Dokumenty te powinny być bezpośrednio dostępne w możliwie najszerszym zakresie [12].

9. Rzecznik stwierdził, że wyjątki, na które powołuje się Komisja w odmowie publicznego dostępu, a mianowicie ochrona procesu decyzyjnego oraz prywatność i integralność przedstawicieli państw członkowskich, nie są zasadne.

10. Rzecznik nie zgodził się z Komisją, że nie zwalnia się ze stanowisk państw członkowskich. Przepisy, do których odnosi się Komisja, to „regulamin wewnętrzny procedury komitetowej” [13], który jest przepisami administracyjnymi przyjętymi przez Komisję w celu organizacji prac komitetów. Przepisy te nie są aktami prawnymi. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że obowiązującym prawodawstwem UE jest rozporządzenie w sprawie procedury komitetowej [14], które nie zawiera żadnych przepisów zakazujących ujawniania stanowisk państw członkowskich.

11. Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że zdolność obywateli do wyrażania opinii na temat proponowanych przepisów stanowi integralną część ich demokratycznych praw. Komisja nie wykazała, że ujawnienie informacji przedłużyłoby lub skomplikowało właściwe postępowanie w danym procesie decyzyjnym. Nawet gdyby tak było, Rzecznik uznał, że w rezultacie proces decyzyjny stał się bardziej demokratyczny i zgodny z prawem.

12. W związku z tym Rzecznik uznał, że publiczny dostęp do dokumentów związanych z posiedzeniami komisji, zamiast poważnie osłabić proces decyzyjny, poprawi jego jakość.

13. Rzecznik nie zgodził się ponadto z Komisją, że ujawnienie nagrań audio i uwag zawartych w wiadomości e-mail naruszyłoby prawa przedstawicieli państw członkowskich w zakresie ochrony ich danych osobowych.

14. Po pierwsze, jeśli chodzi o uwagi przedstawione w wiadomości e-mail, Rzecznik stwierdził, że można to rozwiązać poprzez utajnienie nazwisk lub inicjałów zainteresowanych osób.

15. Po drugie, jeśli chodzi o głosy słyszane w nagraniach audio, Rzecznik argumentował, że nie były to osobiste opinie urzędników służby cywilnej, lecz raczej odzwierciedlały stanowiska reprezentowane przez nich państw członkowskich. Gdyby stanowiska te były zawarte w pisemnym transkrypcie, nie byłyby to dane osobowe. Jednak nawet gdyby argumentowano, że



głosy te są danymi osobowymi, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że nagrania powinny być nadal ujawniane, ponieważ istnieje konieczność przekazania danych w konkretnym celu leżącym w interesie publicznym, a mianowicie konieczności poznania stanowisk wyrażonych przez państwa członkowskie w procesie legislacyjnym. Ponadto nie było powodów, aby zakładać, że upublicznienie głosu przedstawicieli zaszkodziłoby ich uzasadnionym interesom [15]. W związku z tym, niezależnie od tego, czy nagrane głosy stanowią „dane osobowe”, Rzecznik uznał, że ujawnienie nagrań byłoby zgodne z prawem zgodnie z unijnymi przepisami o ochronie danych.

16. W związku z powyższym Rzecznik stwierdził, że odmowa udzielenia przez Komisję publicznego dostępu do nagrań audio i wiadomości e-mail stanowiła niewłaściwe administrowanie. W związku z tym wydała następujące zalecenie (zgodnie z art. 3 ust. 6 Statutu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich):

Komisja powinna udzielić publicznego dostępu do żądanych dokumentów, a mianowicie odpowiednich nagrań dźwiękowych i wiadomości e-mail (z utajnionymi nazwiskami lub inicjałami).

Odpowiedź Komisji na zalecenie

17. Komisja odrzuciła zalecenie Rzecznika Praw Obywatelskich.

18. Komisja powtórzyła, że „przepisy proceduralne dotyczące procedury komitetowej” uniemożliwiają publiczny dostęp do nagrań audio i poczty elektronicznej w zakresie, w jakim zachowują poufność poszczególnych stanowisk państw członkowskich. Ujawnienie stanowisk państw członkowskich przed kolegium komisarzy miało okazję wypowiedzieć się w sprawie projektu aktu wykonawczego, poważnie osłabiłoby zdolność Komisji do konsultowania się z przedstawicielami państw członkowskich wolnymi od nacisków zewnętrznych.

19. Komisja podkreśliła ponadto, że nazwiska i inicjały osób fizycznych, a także ich dane kontaktowe i stanowiska zawarte w żądanej wiadomości e-mail stanowią „dane osobowe” [16]. To samo dotyczyło głosów przedstawicieli państw członkowskich i pracowników Komisji [17] zapisanych w nagraniach audio. Komisja argumentowała, że fakt, iż niektóre interwencje zostały dokonane w imieniu władz państw członkowskich, nie ma wpływu na ten wniosek, ani hipotetyczna transkrypcja treści nagrań audio w formie pisemnej.

20. Komisja powtórzyła, że ani w pierwotnym, ani w ponownym wniosku skarżący nie wykazał konieczności przekazania danych osobowych. Nawet gdyby tak było, Komisja uznała, że istnieją powody, by przypuszczać, że istnieje rzeczywiste i niehipotetyczne ryzyko, że udzielenie publicznego dostępu do dokumentów zaszkodziłoby prywatności przedstawicieli i naraziłoby ich na niechciane kontakty zewnętrzne. Ponieważ są one dobrze znane przedstawicielom branży, Komisja argumentowała, że ujawnienie ich danych osobowych naraziłoby ich osobiście.

21. W związku z powyższym Komisja potwierdziła swoją opinię, że należy odmówić dostępu do



nagrań audio z posiedzenia komitetu i żądanej wiadomości e-mail ze względu na ochronę prywatności i integralności jednostki oraz ochronę trwającego procesu decyzyjnego.

Ocena Rzecznika po jej zaleceniu

22. Rzecznik jest rozczarowany odpowiedzią Komisji na jej zalecenie.

23. Rzecznik podtrzymuje swoje stanowisko, że Komisja niesłusznie odmówiła publicznego ujawnienia nagrań audio i wiadomości e-mail zawierającej tożsamość państw członkowskich, które zwróciły się o wprowadzenie zmian do wniosku Komisji w sprawie stosowania fluorowcowanych środków zmniejszających palność w produktach.

24. Wbrew temu, co twierdzi Komisja, ujawnienie byłoby zgodne z prawem zgodnie z unijnymi przepisami o ochronie danych i nie naruszyłoby procesu decyzyjnego Komisji z powodów określonych w zaleceniu Rzecznika Praw Obywatelskich.

25. Rzecznik pragnie podkreślić, że wnioskowane dokumenty dotyczą wymogów dotyczących ekoprojektu dla wyświetlaczy elektronicznych. Przepisy dotyczące ekoprojektu i etykietowania energetycznego mają na celu poprawę efektywności energetycznej i zrównoważoności produktów. Proponując ogólnounijne przepisy w tej dziedzinie, Komisja odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu spójnego stosowania przepisów dotyczących oszczędności energii i zrównoważonej konsumpcji.

26. Przejrzystość stanowisk państw członkowskich umożliwiłaby obywatelom nie tylko pełne zrozumienie wysiłków państw członkowskich (lub ich brak) w tej dziedzinie, ale także kontrolę ich stanowisk w odniesieniu do środków na rzecz zrównoważonego rozwoju. Zrozumienie, jakie stanowiska zajmują poszczególne państwa członkowskie, ma zasadnicze znaczenie w systemie demokratycznym i umożliwia obywatelom pociągnięcie ich przedstawicieli do odpowiedzialności. Ujawnianie stanowisk państw członkowskich w komisjach komitologii byłoby sposobem na rozwiązanie problemu „winienia brukselskiej kultury” i wzmocnienie legitymacji UE.

27. Komisja zobowiązała się już [18] do zwiększenia przejrzystości i rozliczalności procedur komitologii w kontekście poprzedniego dochodzenia Rzecznika Praw Obywatelskich. Zobowiązanie to znajduje również odzwierciedlenie we wniosku Komisji zmieniającym rozporządzenie w sprawie procedury komitetowej [19], w szczególności poprzez propozycję podania do wiadomości publicznej głosów przedstawicieli państw członkowskich na etapie komitetu odwoławczego.

28. W ostatnich poprawkach do wniosku Komisji [20] Parlament Europejski podkreślił znaczenie przejrzystości delegowania przepisów, proponując, aby głosy państw członkowskich były nie tylko jawne na etapie odwołania, ale „*na wszystkich etapach procedur doradczych i sprawdzających*”. Parlament wezwał ponadto do ujawnienia bardziej szczegółowych informacji dotyczących głosowania w szczególnie wrażliwych obszarach [21], a także do większej



przejrzystości składu komisji, porządku obrad posiedzeń oraz omawianych dokumentów i projektów tekstów. Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje te inicjatywy mające na celu zwiększenie przejrzystości procedur komitologii.

29. Mając to na uwadze, Rzecznik wielokrotnie stwierdzał [22] , że ujawnienie stanowisk państw członkowskich przedstawionych w dyskusjach komisji nie jest sprzeczne z obecnym rozporządzeniem w sprawie procedury komitetowej. „Regulamin wewnętrzny procedury komitetowej”, na który Komisja powołuje się w celu odmowy dostępu do stanowisk państw członkowskich, stanowią przepisy administracyjne przyjęte przez Komisję w celu organizacji prac komitetów. Przepisy te nie mogą mieć prawnego pierwszeństwa przed rozporządzeniem. Na przykład wszelkie przepisy proceduralne muszą być zgodne z unijnymi przepisami dotyczącymi dostępu do dokumentów. W związku z tym Komisja nie może skorzystać z przepisów proceduralnych procedury komitetowej w celu odmowy publicznego dostępu do dokumentów, jeżeli prawo pierwotne lub wtórne Unii wymaga ich ujawnienia. Rzecznik wyraża ubolewanie, że Komisja nie zajęła się tą kwestią w przedmiotowych lub poprzednich dochodzeniach.

30. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że Komisja powinna działać zgodnie ze swoim zobowiązaniem do uczynienia procesu przyjmowania aktów wykonawczych bardziej przejrzystym. Ponownie wzywa Komisję do wypełnienia zobowiązań określonych w Traktacie o Unii Europejskiej, a w szczególności zasad określonych w jego art. 10, zgodnie z którymi każdy obywatel ma „*prawo do uczestniczenia w życiu demokratycznym Unii*” [23] , a decyzje UE muszą być podejmowane „*tak otwarcie i jak najbliżej obywatela*”.

31. W związku z powyższym Rzecznik ponownie stwierdza, że odmowa udzielenia przez Komisję publicznego dostępu do nagrań audio i wiadomości e-mail była niewłaściwym administrowaniem.

Wnioski

Na podstawie dochodzenia Rzecznik zamyka tę sprawę z następującym wnioskiem:

Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest usatysfakcjonowany odpowiedzią Komisji Europejskiej na jej zalecenie. Rzecznik przypomina, że Komisja powinna udzielić publicznego dostępu do żądanych dokumentów, przedstawiając stanowisko państw członkowskich w sprawie wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia wdrażającego dyrektywę w sprawie ekoprojektu, zgodnie z zasadami określonymi w jej zaleceniu i w niniejszej decyzji.

Skarżący i Komisja Europejska zostaną poinformowani o tej decyzji .

Emily O'Reilly Rzecznik Praw Obywatelskich



Strasbourg, 09/02/2021

[1] Wniosek uchwalony w dniu 1 października 2019 r. jako rozporządzenie 2019/2021 ustanawiające wymogi dotyczące ekoprojektu dla wyświetlaczy elektronicznych zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE, dostępny pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1576033291584&uri=CELEX:32019R2021> [Link].

[2] Dyrektywa 2009/125/WE ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią, dostępna pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009L0125> [Link].

[3] Zob.: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_19_5889 [Link].

[4] Krótki przegląd „komitologii” znajduje się w: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=implementing.home> [Link].

[5] Środki zmniejszające palność to substancje chemiczne, które mają spowalniać zapłon i zapobiegać pożarom. Są one zasadniczo klasyfikowane do fluorowcowanych i niehalogenowanych środków zmniejszających palność. Brom, chlor, fluor i jod są pierwiastkami w grupie chemicznej znanej jako halogeny. Fluorowcowane środki zmniejszające palność działają bezpośrednio na płomień, rdzeń ognia.

[6] 1. Nagrania audio z posiedzenia Komitetu Regulacyjnego zgodnie z dyrektywą 125/2009/WE z dnia 19 grudnia 2018 r., numer referencyjny CCAB_2C_2-11_EN_19122018_1000_cBwzNBxGSJ2.

2. Nagrania audio z posiedzenia Komitetu Regulacyjnego na mocy dyrektywy 125/2009/WE z dnia 19 grudnia 2018 r., numer referencyjny CCAB_2C_2-11_EN_19122018_1430_UyhdcPdeiA2.

3. Nagrania audio z posiedzenia Komitetu Regulacyjnego na mocy dyrektywy 125/2009/WE z dnia 19 grudnia 2018 r., numer referencyjny CCAB_2C_2-11_EN_19122018_1650_thjgTGaMli2.

4. Wstępna uwaga do wniosków dotyczących rozporządzeń w sprawie źródeł światła i wyświetlania z dnia 13 grudnia 2018 r., sygn. Ares(2019)4090864.

[7] Art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, dostępny pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049> [Link].



[8] Art. 4 ust. 3 rozporządzenia 1049/2001.

[9] Zalecenie Rzecznika jest dostępne pod adresem:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/130710> [Link]

[10] Motyw 6 i art. 12 ust. 2 rozporządzenia 1049/2001.

[11] Artykuł 12 ust. 2 rozporządzenia 1049/2001.

[12] Motyw 6 rozporządzenia 1049/2001.

[13] Komisja odniosła się do art. 10 ust. 2 i art. 13 ust. 2 standardowego regulaminu wewnętrznego komitetów (2011/C 2016/06), dostępnego pod adresem:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32011Q0712%2801%29> [Link].

[14] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję, dostępne pod adresem:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32011R0182> [Link].

[15] Artykuł 9 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 2018/1725.

[16] Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ust. 1 rozporządzenia 2018/1725 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych, dostępne pod adresem:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1725> [Link].

[17] Personel nienależący do kadry kierowniczej wyższego szczebla Komisji.

[18] Zob. odpowiedź Komisji w sprawie 2142/2018/EWM, dostępna pod adresem:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/121412> [Link].

[19] Wniosek Komisji z dnia 14 lutego 2017 r. dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie 182/2011 ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję, dostępny pod adresem: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comm-2017-085_en.pdf [Link].

[20] Wyniki prac Parlamentu Europejskiego (Bruksela, 14–18 grudnia 2020 r.) w sprawie wniosku Komisji z dnia 14 lutego 2017 r., dostępne pod adresem:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_14314_2020_INIT&from=EN [Link].

[21] Takie jak ochrona konsumentów, zdrowie lub bezpieczeństwo ludzi, zwierząt lub roślin lub ochrona środowiska.



[22] Zob. np. decyzja w sprawie 1275/2018/THH, dostępna pod adresem <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/113361> oraz [Link] decyzja w sprawie 2142/2018/EWM, dostępne pod adresem: https://www.ombudsman.europa.eu/nl/decision/en/122313#_ftn13 [Link].

[23] Artykuł 10 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

[24] Artykuły 1 i art. 10 ust. 3 TUE.